

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13620101150239

UDC_____

厦门大学

硕士学位论文

美国国会调查权与行政特权间冲突 之演变及解决

**The Evolution and Resolution of the Conflicts between
Congressional Investigative Power and Executive Privilege**

穆子敬

指导教师姓名: 徐振东 副教授

专业名称: 宪法学与行政法学

论文提交日期: 2013 年 4 月

论文答辩时间: 2013 年 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2013 年 月

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

国会调查权与行政特权设立于美国三权分立体制之下，受制于权力分立原则中的制衡原则。野心必须用野心来对抗。国会在调查有关事项的过程中，必然会遇到行政部门依据行政特权而主张的机密性需要的阻挠，同时，行政部门利用行政特权掩盖错误的企图必然被国会调查权的行使打破。两权的冲突自克莱尔将军事件始，以麦卡锡主义和水门事件为分界点不断升级，尽管两方支持者为争取权力天平的青睐使劲浑身解数，但谁都无法占领高地。学者们为停止这场无休止的纷争提出的建议也总是不令人满意，而事实上，对国会调查权和行政特权冲突的解决早已蕴含于制衡原则之中。它们虽有冲突，却恰是限制彼此的手段；它们相互促进，因彼此的存在而存在。这冲突始于制衡，终于制衡。正如学者德文斯·尼尔所说：“对于国会与行政部门间的信息获取纠纷，我谦虚地建议：‘Do nothing!’”

关键词：国会调查权；行政特权；制衡原则

ABSTRACT

The investigative power of Congress and the executive privilege are established under the system of the separation of powers in the United States, and subjected to the principle of checks and balances. Ambition must be made to counteract ambition. In the process of investigating relevant matters, the Congress may inevitably be obstructed by the administrative departments for the necessary confidentiality protected by the executive privilege, at the same time, the attempt of executive branch to use executive privilege to cover up the error must be destroyed by the exercise of investigative power of Congress. The conflicts of two rights begin with the St. Clair Inquiry, and progressively escalate with McCarthyism and Watergate as dividing points. Although supporters of the two parties spare no effort to seek the favor of the power, no one can win. The proposals made to stop this endless dispute by scholars are always unsatisfactory, while, the resolution of these conflicts between Congressional investigative power and the executive privilege has long been implicit in the principle of checks and balances. They are precisely the means to control each other despite the conflicts; they are promoted and exist for the presence of each other. The principle of checks and balances leads to these conflicts. As the scholar, Devins. Neal, said: "For the Disputes of Congressional-Executive Information, I modestly propose: 'Do nothing!'"

Key Words : Congressional Investigative Power ; Executive Privilege ; Principle of Checks and Balances

目 录

引 言	1
第一章 两权之法律及理论依据	3
第一节 法律依据.....	3
一、国会调查权.....	3
二、行政特权.....	4
第二节 理论依据.....	6
第二章 冲突之肇始及发展	11
第一节 国会调查权与行政特权的初次较量.....	11
一、克莱尔将军事件.....	11
二、杰伊条约.....	12
第二节 国会调查权的泛滥.....	14
第三节 行政特权时期.....	16
一、罗杰斯备忘录.....	16
二、国会调查权的限制.....	18
第三章 局势之转变——“水门事件”及其影响	22
第一节 “水门事件”	22
一、简介.....	22
二、“美国诉尼克松”案的判决意见.....	26
三、评议.....	27
第二节 “水门事件”对国会调查权和行政特权的影响.....	28
一、独立检察官的设立.....	28
二、尼克松阴影下的历届总统.....	30

第四章 冲突的解决34

第一节 “Need” 规则34

一、“尼克松诉西莱卡”案和“选任委员会诉尼克松”案.....34

二、“Need” 规则36

第二节 “法外程序”36

一、“美国诉美国电话电报公司”案.....36

二、戈萨奇论战.....39

三、评议.....40

结 论43

参考文献45

致 谢49

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1 The Legal and Theoretical Bases of the Two Powers	3
Subchapter 1 The Legal Bases	3
Section 1 Congressional Investigative Power.....	3
Section 2 Executive Privilege	4
Subchapter 2 The Theoretical Bases	6
Chapter 2 The Beginning and Development of the Conflicts.....	11
Subchapter 1 The First Contest.....	11
Section 1 St. Clair Inquiry	11
Section 2 Jay Treaty	12
Subchapter 2 The Proliferation of the Congressional Investigative Power ..	14
Subchapter 3 The Period of the Executive Privilege	16
Section 1 Rogers Memorandum.....	16
Section 2 The Limits on the Congressional Investigative Power	18
Chapter 3 The Change of the Situation——Watergate and its	
Impacts.....	22
Subchapter 1 Watergate.....	22
Section 1 Introduction.....	22
Section 2 The Court Decision in United States v. Nixon	26
Section 3 Comments	27
Subchapter 2 The Impacts of Watergate	28
Section 1 The Establishment of the Independent Counsel.....	28
Section 2 The Modern Presidents in Nixon's Shadow	30

Chapter 4 The Resolution of the Conflicts	34
Subchapter 1 The Appearance of the “Need”Rule	34
Section 1 Nixon v. Sirica and Senate Select Committee v. Nixon	34
Section 2 “Need”Rule	36
Subchapter 2 “Extra-judicial”	36
Section 1 United States v. American Telephone & Telegraph Company.....	36
Section 2 Gorsuch Controversy	39
Section 3 Comments	40
Conclusion	43
Bibliography	45
Acknowledgement.....	49

“在人类中间，为了调和不一致的意见、减少相互嫉妒和调整各自利益的所有重大会议和协商的历史，就是一部党争、争辩和失望的历史，而且可以列入显示人性的懦弱和邪恶的最黑暗和卑鄙的景象之中。如果在少数分散的事例中出现比较明朗的情景，它们只是作为例外来向我们说明普遍的真理，用它们的光彩来加强它们与之对比的情景的阴暗。”

——麦迪逊

引言

“委员会行使调查权，是议会制度赋予代议政府之方法论中最重要的技能之一，正因为调查权之存在，才使得议会制度成为可能。”^①

“调查权是国会的一项重要权力，调查权之运用，攸关国会未来的地位和声望，一个消息灵通的国会就是一个明智的国会，反之，势将失去多数人民的尊敬和信任。”^②

为了使代议功能得到充分且适当的发挥，国会议员必须掌握涉及重要事件的一切资料，以对国会权限内的事项作出明确判断。这其中必然包括行政机关在执行法律等行政过程中形成的各种信息和文件。通过对这类资料的掌握，国会可以将社会瞩目的重大事件的真相公之于众，引导舆论，稳定人心，更可以暴露行政机关的弱点，借舆论之力予以监督，防止行政不当及权力滥用，同时，了解公众意向，决定立法方针。

所以，国会调查权（Congressional Investigative Power）可以说是国会监督行政过程中的一种调查权。虽然，国会在行使调查权时，行政部门多会予以尊重，但冲突也时常发生。因为，依据美国权力分立原则中的制衡原则，“没有一个部门在实施各自权力时应该直接或间接地对其他部门具有压倒的影响。不能否认，权力具有一种侵犯性质”，^③“最可靠的办法，就是给予各部门的主管人抵制其他部门侵犯的必要法定手段和个人的主动”。

^① 陈淞山.国会制度解读[M].台北:月旦出版公司,1994.204.

^② 陆润康.美国联邦宪法论[M].台北:法制建设基金会,2001.91.

^③ [美]汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].程逢如,在汉,舒逊译,北京:商务印书馆,1980.252.

^①那么，这种情况似乎发生在题意之中，即美国历史上有包括乔治·华盛顿、德怀特·戴维·艾森豪威尔、理查德·米尔豪斯·尼克松、乔治·沃克·布什等在内的十七位总统以三权分立等各种理由就调查权与国会发生冲突，例如，1948 年杜鲁门总统提出备忘录，以政府恪尽职责为由，拒绝国会的调查请求。自此之后，杜鲁门总统所持理由成为行政部门用以拒绝国会调查权行使的重要依据和借口，而“行政特权（Executive Privilege）”这个名词也于 1958 年被正式提出。

国会调查权与行政特权的纠葛已有两百年之久，这最初无疑导致了政府效能的衰减，直到人们开始反思宪法分配权力的不确定性，探求制衡制度（system of checks and balances）的真正含义。

本文中，笔者拟以相关的美国重大历史事件和联邦法院典型判例为线索，通过梳理美国国会调查权与行政特权间冲突的演变以及人们对解决方式的探讨，来窥探权力分立原则中的制衡原则对立法权和行政权行使的重要影响，及其在美国政府制度中的重要表现。

^① [美]汉密尔顿，杰伊，麦迪逊.联邦党人文集[M].程逢如，在汉，舒逊译，北京：商务印书馆，1980.264.

第一章 两权之法律及理论依据

美国成文法中没有对国会调查权和行政特权进行明确定义，判例法中，各个时期的法院对二者的定义和内涵也都持宽松的态度，希望以此来保持二者的活力和二者之间的动态平衡。在此，为了方便理解，笔者拟借助《元照英美法词典》中的定义展现两权的大致轮廓：“国会调查（congressional investigation）：国会通过所设委员会就与国会立法有关的事项进行的调查；行政官员豁免权（executive privilege）：指根据宪法分权原则赋予行政官员的一种特权。它免除行政官员公开某些情况的义务。这种免除是为了保持政府运行而必须处理高度重要的行政职责时所必须的，它不仅是免除公开军事和外交秘密的义务，还包括免除公开政府各部门间有关国内事务的决策的文件的义务。^①”^②当然，在美国的历史实践中两权的概念和内涵一直变化着，从未停止。

第一节 法律依据

美国宪法没有明确规定国会有调查行政机关的权力，也没有明确规定行政机关有以行政特权为由拒绝国会的命令的权力。但是，长期的实践发展使两权逐渐从宪法或其他法律法规中析出，各自的支持者也逐渐找到了辩论中可以仰赖的法律基础。

一、国会调查权

美国宪法中有 3 个条款，常常被国会调查权的支持者引以证明国会有权针对行政机关展开调查，并要求其提供相关文件。

美国宪法第 1 条第 1 款：“本宪法所授予的全部立法权均属于合众国国会……”该条款被认为证明了调查权是立法机关固有的权力。国会为了

^① 行政特权的另一种定义：行政特权是指“当国会或法院透过强制程序，要求取得总统或行政部门所拥有的文件或咨询时，总统抑留而不交出这些文件或咨询的权力”。

^② 薛波，主编.元照英美法词典[Z].北京:法律出版社,2003.509.

通过立法使公众受益，就必须有权调查社会面临的问题，分析可能的解决方案，制作恰当的行动策略。没有这一固有的授权来开展调查，立法权将会失效。1927 年的“麦格莱恩诉多尔蒂”案中，最高法院确认了立法权包含了调查权：

“在立法实践中，通过这种方式获得所需信息的权力一直被看做立法权属性的表现……我们承认，完全像宣称的那样……国会两院在他们各自的关系中，不仅拥有宪法明确授予他们的这类权力，还有此类确保明示权力有效行使的必要且适当的辅助性权利……调查权，连同它的强制程序，都是立法功能基本且适当的辅助。”^①

美国宪法第 1 条第 2 款 5 项：“众议院应……独自享有弹劾权。”第 1 条第 3 款第 6 项：“参议院享有审理一切弹劾案的全权。”弹劾权赋予了国会免除行政官员职务的权力，也就暗含了对行政官员展开调查的权力。

美国宪法第 1 条第 8 款第 18 项，授权立法机关“制定为执行以上各项权力和依据本宪法授予合众国政府或政府中任何机关或官员的其他一切权力所必要的和适当的法律。”该条款也被称为“必要且适当条款”，它授权国会借助一些策略和工具来实施它的立法目的。调查权暗含于国会确保法律被恰当实施的权力之中。

大法官法兰克福的释义曾指出，国会调查权暗含于美国宪法第 1 条各条款授予国会的立法权之中。^②

二、行政特权

同样，美国宪法中没有对行政特权的明文规定。仅于宪法第 2 条第 1 款中规定：“行政权属于美利坚合众国总统。”主张行政特权的依据，与调查权相比更为模糊。为了支持其适用，行政机关试图在其他成文法中寻找行政特权的依据，但这些依据无不遭到学者或法官的批判。

首先，美国法典（United States Code）第 5 编第 22 条规定：“每个部门负责人有权针对下列事项，制定与法律不一致的规章：部门管理，官员和文员的行为，任务的分配和执行，记录和文件的保管、适用和保留，附

^① McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135 (1927), p. 161.

^② Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, 343 U. S. 579 (1952), p. 610.

属财产。”1955 年的一个案件中，财政部代理部长认为，拒绝提供信息的自由裁量权是政府部门的特权，因为第 5 编第 22 条授权几个政府部门负责人管理属于他们各自部门的信息和文件的使用方式。

但大法官法兰克福认为，成文法没有授予部门负责人免受法律程序规制的权力，成文法也没有授予他任何拒绝提供信息给国会的权力。^①该法律条款没有真正表明行政机关有权拒绝向国会提供信息，它仅仅授权部门负责人在部门内部管理相关信息被要求时的处理方式，比如，集中处理方式。也就是说，这仅仅是一个“家政”条款，而不是对外条款。

其次，《联邦行政程序法》第 3 部分（c）项规定：“除成文法规定的事项外，官方记录的事项应当依照公布的规则向有恰当且直接关系的人公开，有正当理由需要保密的信息除外。”从条文中我们可以看出，行政机关信息的公开有三个限制条件：成文法的规定、恰当且直接的关系、有正当理由需要保密。所谓成文法规定的事项，几乎涉及了社会生活的方方面面。如贸易信息、统计数据、个人的开销、福利、合伙关系、税务等等。这一系列相关成文法都明确表示禁止以上种类的信息的公开。而在“有正当理由需要保密”的条件下，各部门和机构事实上可以拒绝提供任何他们认为不适合公开的信息。有多少机构可以借助这一限制条件把他们所有的档案和记录设置为机密。说的夸张一点就是：行政机关的所有信息都是机密。

以上这些限制显然是与行政程序法立法者的立法原意相悖的。^②一个最初致力于信息公开的法规竟被各部门和机构用作支持拒绝信息的公开。公众和行政信息的距离太远了，该法案本应是公众获得行政机关信息的“开门秘语”。

之所以会出现这种荒谬的状况，主要归咎于该条文的限制和保留太多，以至于战胜了它最初促进行政信息公开的目的。不是说这些限制和保留不需要，只是它们被推搡的太远；只要他们愿意，各部门和机构可以宣称公共利益的需要而使自己的行为脱离公众的监督。

^① United States ex rel. Touhy v. Ragen, 340 U.S. 462 (1951).p.472.

^② 该行政程序法的立法目的在于使独立机构和行政机关的活动程序法典化、统一化、标准化、简便化和司法化。

但是，即使该条文中的限制和保留确如上所说的那么不恰当。有一点必须明确：即使该条文被解释为授权行政机关拒绝提供某类信息，这种拒绝也只可能针对公众，而不是国会。关于对国会的拒绝，这个条文中没有涉及。^①

最后，美国法典第 18 编第 1905 条规定：“任何人，合众国或合众国的任何部门或机构的官员或雇员，以任何方式或者根本没有法律授权，出版、泄露、披露或告知，任何在他雇佣或者任职期间获得的，或者因为这一部门或机构或之中的官员或雇员进行的任何检查或调查、接收或存档的汇报、报道或记录而获得的，任何有关或涉及商业秘密、流程、运营、业务种类、或设备，或有关或涉及身份、秘密统计数据、任何收入、利润、损失的数量或来源，或者任何个人、公司、合伙、企业或社团的开支信息，或者允许除法律规定以外的任何人翻看或者检查任何有关的收入回报或副本或含有任何相关的摘要或细节的任何书籍，应当被判不多于 1000 美元的罚款，或者不多于一年的有期徒刑，或二者并用；同时被撤职或解雇。”

若依据美国宪法及判例法，国会拥有调查和监督行政的权力，那它显然有权为了行使这些权力要求公开信息，那向国会委员会提供这些信息就不能被看做是没有法律依据的。如果行政官员向履行了监督职责的国会委员会提供了信息，这些信息被用于促进议会明智地行使它的立法权，那这些官员的行为便不能被指责为没有法律的授权。^②

虽然以上三个条文不断遭到批判，但行政特权仍被认为暗含于宪法的分权条款，并根植于以下原则之中：为了履行他实施法律的宪法职责，总统必须有权维护某些文件和通讯的机密性。

第二节 理论依据

孟德斯鸠的三权分立原则是美国建构政府制度的哲学基础之一。依其理论，“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机构之手时，自由便不复存在了，因为人们会害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并以暴虐

^① SCHWARTZ, BERNARD. Executive Privilege and Congressional Investigatory Power[J]. Cal. L. Rev., 1959,(47):20.

^② Id.,p.21.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库